

党政干部预防与应对突发事件的实用手册与行动指南

突发事件 应急管理 案例与启示

TUFA SHIJIAN
YINGJI GUANLI
ANLI YU QISHI

江 川◎编著



人民出版社

突发事件 应急管理 案例与启示

江 川◎编著



人民出版社

策 划：王德树 阳 光

责任编辑：张 芬

封面设计：阳 光

图书在版编目（CIP）数据

突发事件应急管理案例与启示/江川编著. —北京：人民出版社，2010

ISBN 978-7-01-008870-9

I. 突… II. 江… III. 紧急事件-处理-中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）第 070827 号

突发事件应急管理案例与启示

江 川 编著

人民出版社出版发行

（100706 北京朝阳门内大街 166 号）

北京佳顺印务有限公司 新华书店经销

2010 年 5 月第 1 版 2010 年 5 月北京第 1 次印刷

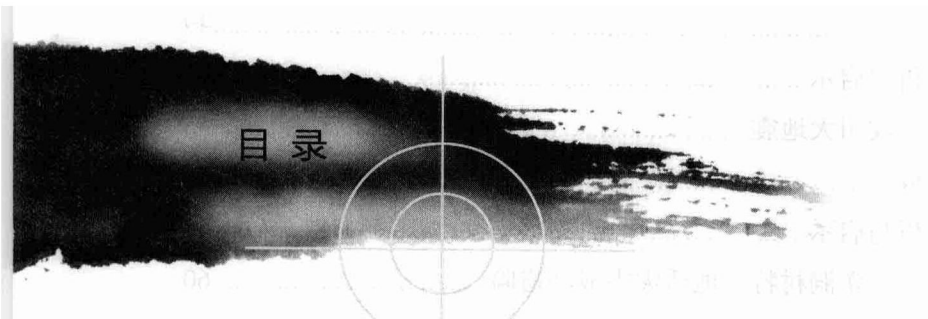
开本：710 毫米×1000 毫米 1/16 印张：15

字数：230 千字 印数：00, 001-10, 000 册

ISBN 978-7-01-008870-9 定价：32.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65260042 65258589



目录

绪论	1
一、突发事件的特征、分类、危害	1
二、应对与处理突发事件的原则和程序	6
三、突发事件应急管理的“一案三制”建设	13
四、群体性突发事件的应急处置	18
五、突发事件信息传播管理	26
六、大力提升领导干部应对突发事件的能力	35
第一章 自然灾害危机应急处置案例与启示	40
概述	40
案例一：2008 年年初南方冰雪灾害	42
案例回放	42
案例评析与启示	44
案例二：江西九江“11·26”地震抗灾	47
案例回放	47
案例评析与启示	47
案例三：台风“麦莎”误报事件	49

案例回放	49
案例评析与启示	52
案例四：汶川大地震	55
案例回放	55
案例评析与启示	57
案例五：朱雀洞村特大地质灾害成功避险	60
案例回放	60
案例评析与启示	62
案例六：2008 年强台风“黑格比”防御工作	65
案例回放	65
案例评析与启示	66
案例七：1998 年洪灾应急管理	70
案例回放	70
案例评析与启示	71

第二章 事故灾难危机应急处置案例与启示 74

概述	74
案例一：松花江水污染事件	75
案例回放	75
案例评析与启示	76
案例二：北京密云县迎春灯会特大伤亡事故	80
案例回放	80
案例评析与启示	81
案例三：衡阳“11·3”特大火灾坍塌事故	85
案例回放	85
案例评析与启示	87
案例四：山西襄汾特大溃坝事故	88

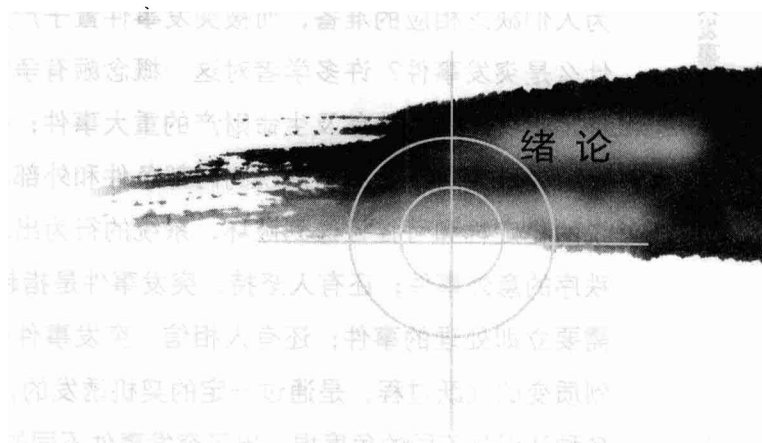
案例回放	88
案例评析与启示	89
案例五：重庆开县特大井喷事件	92
案例回放	92
案例评析与启示	93
案例六：吉林市中百商厦“2·15”火灾	95
案例回放	95
案例评析与启示	96
案例七：河南三门峡东风井淹井事件	99
案例回放	99
案例评析与启示	100
案例八：山西左云新井煤矿“5·18”透水事件	104
案例回放	104
案例评析与启示	105
案例九：广西“8·26”广维集团爆炸事件	107
案例回放	107
案例评析与启示	107
第三章 公共卫生危机应急处置案例与启示	111
概述	111
案例一：广东抗击 SARS 事件	112
案例回放	112
案例评析与启示	113
案例二：抗击甲流，中国在行动	119
案例回放	119
案例评析与启示	120
案例三：三鹿奶粉事件	124

案例回放	124
案例评析与启示	128
案例四：与禽流感的较量	131
案例回放	131
案例评析与启示	132
案例五：阜阳手足口病事件	134
案例回放	134
案例评析与启示	136
案例六：毒水饺事件	139
案例回放	139
案例评析与启示	143
案例七：“甲氨喋呤”药不良反应事件	146
案例回放	146
案例评析与启示	148
案例八：“齐二药”药害事件	150
案例回放	150
案例评析与启示	152

第四章 社会安全危机应急处置案例与启示 154

概述	154
案例一：贵州瓮安事件	156
案例回放	156
案例评析与启示	157
案例二：重庆“钉子户”事件	161
案例回放	161
案例评析与启示	163
案例三：新疆乌鲁木齐“7·5”事件	166

案例回放	166
案例评析与启示	169
案例四：上海“钓鱼”执法事件	172
案例回放	172
案例评析与启示	174
案例五：陕西镇坪“周老虎”事件	178
案例回放	178
案例评析与启示	181
案例六：贵州安顺警察开枪事件	184
案例回放	184
案例评析与启示	186
案例七：海南香蕉事件	188
案例回放	188
案例评析与启示	190
案例八：山西黑砖窑事件	192
案例回放	192
案例评析与启示	195
案例九：湖南嘉禾强制拆迁事件	196
案例回放	196
案例评析与启示	198
案例十：山西 2010 年地震谣言事件	200
案例回放	200
案例评析与启示	201
 附录一 发达国家应对突发事件的经验	 204
附录二 中华人民共和国突发事件应对法	211



一、突发事件的特征、分类、危害

2003 年疯狂肆虐的“非典”，让我们真正开始认识突发事件，并越来越重视、研究突发事件。对于什么是突发事件，突发事件有什么特征、有哪些分类，突发事件能带来哪些危害，是我们应急处置突发事件必须首先了解的问题，以便我们公共管理机构制定各种应急管理方案和措施。

（一）突发事件的界定

党中央、国务院近年来十分重视国家应急管理机制工作，并把这项任务作为构建社会主义和谐社会的重要方面进行了全面部署。近年来，国务院动用了很大力量组织制定国家突发公共事件总体应急预案，以及专项和部门应急预案，各省区市也完成了省级总体预案制定工作，在全国形成了应急管理体系。

“突发事件”，从词义上可以看出，“突”指突然、猝然；“发”指迸发、暴发；“事件”就是历史上和现实中已经发生的大事情。人们关注突发事件，是因为突发事件往往给人们带来重大的影响，并且往往因

为人们缺乏相应的准备，而被突发事件置于严重的不安全之中。究竟什么是突发事件？许多学者对这一概念颇有争议。有人认为，突发事件是指突然发生的危及生命财产的重大事件；有人指出，突发事件就是在特殊情况下，由于系统的内部条件和外部环境发生急剧变化，系统的稳定性和可控性遭到破坏，系统的行为出现异常情况而发生的无秩序的意外事件；还有人坚持，突发事件是指超常规的、突然发生的、需要立即处理的事件；还有人相信，突发事件是事物内在矛盾由量变到质变的飞跃过程，是通过一定的契机诱发的，而这个契机是偶然的。各种认识从不同的角度揭示出了突发事件不同的方面。

《中华人民共和国突发事件应对法》第3条第1款对“突发事件”作了明确界定：本法所称突发事件是指突然发生，造成或可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。

按照社会危害程度、影响范围等因素，自然灾害、事故灾难、公共卫生事件分为特别重大、重大、较大和一般四级。法律、行政法规或者国务院另有规定的，从其规定。

（二）突发事件的特征

从社会学和传播学的角度看，突发事件具备以下几方面共同特征：

第一，从性质上看，突发事件最显著的特征就是突发性和难以预见性。由于造成突发事件的原因比较复杂，有自然因素造成的，有人为因素造成的，也有两者兼而有之交互造成的。原因的复杂性决定了政府、社会、公众、大众传播媒介等对突发事件的预见难度。公众对这类事件一般没有事先的心理准备。

第二，从社会影响上看，突发事件具有两面性，即破坏性和机遇性。无论何种程度的突发事件都具有一定的破坏性。突发事件的破坏性往

往表现在人员的伤亡、物质或精神的损失上。由于突发事件的突发性、难以预见性，造成的后果往往更加严重、影响更为广泛。无论什么性质和规模的突发事件都会不同程度地给国家和人民造成财产损失或者精神上的伤害。突发事件越严重，其危害范围和破坏力就越大，造成的损失也就越惨重。

第三，从传播渠道上看，突发事件一般呈现多渠道传播的特点。传播渠道大致可以分为四大类：一是大众传播渠道，包括报纸、电视、广播等；二是人际传播渠道，如面对面交流、电话、手机短信等；三是网络渠道，如BBS、在线聊天等；四是组织渠道，即单位正式开会传达等。现代社会，人们获取信息不仅仅是通过大众传播媒介，还可以通过电话、网络、手机短信等各种信息的渠道获得所关心的信息。由于突发事件关系公众的切身利益，他们急需了解事件的情况，会利用各种传播工具，想方设法通过更多的渠道获得更多的信息，导致相互之间相关信息的传播频率、传播速度、数量等会急剧攀升。

第四，从社会心理上看，突发事件具有聚众性特征。无论哪一类突发事件，都不可能不涉及一部分人的切身利益，都必然使一部分社会成员产生心理压力和心态变化，从而具有聚众性的特点。

第五，从传播时效上看，突发事件具有紧迫性的特征。因为突发事件是突然发生的、非正常的、带有破坏性的事件，极易造成公众的恐慌，所以在处理突发事件时，就具有紧迫性的特征。传播得越迅速、越及时，越有利于消除突发事件的未知因素和不确定性因素给人们造成的影响，越有利于社会和人心的稳定。

（三）突发事件的分类

突发事件的分类是根据事件的特征，把各种突发事件划分为不同的类别。对事件的分类是应急管理工作的基础，只有首先确定事件的

类别,才能更快地找到处理问题的应对方案。突发事件中,有一类突发事件是经常发生的,往往有一定的前兆,并因其经常发生,而使得人们对这类突发事件的发生、发展规律有某种程度的认识,因此,对其采取的应急处置措施可参照先前处置经验并遵循某种规律。还有一类突发事件是非常罕见的,罕见性一是表现在事件发生的时间间隔比较长,乃十年不遇或百年不遇的事件。二是表现在由于社会环境、地理环境、生态环境的变迁而突然暴发的没有先例的事件。由于这类突发事件具有罕见性特征,因此很难提前预测、预警,一旦发生,往往让人措手不及。显然,这两类突发事件的应对策略存在较大的差异性,因此,罕见性可作为突发事件分类的一个维度。突发事件中,有一类突发事件由于影响因素少,且因素之间的作用简单,因此,事件的不确定性低;还有一类突发事件的影响因素多,且因素之间作用复杂,因此,事件的不确定性高。事件的不确定性越高,可供选择的情景演变路线就越多,因此预测事件的发展趋势就越难,也就越难以作出有效的决策对其加以控制;而事件的不确定性越低,事件发展的趋势就越明朗,因此也就更加容易准确预测并对其加以有力控制。这两类突发事件的应对策略也存在较大的差异。因此,不确定性可作为突发事件分类的另一个维度。

将罕见性和不确定性作为突发事件分类的两个维度,可以将突发事件分为Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ、Ⅳ四种类型。

Ⅰ类突发事件罕见性高且不确定性高。对于这一类突发事件,人类的认识极为有限。由于事件具有罕见性,其发生时往往没有任何预兆,决策主体也没有任何心理准备或心理准备不足。同时,由于这类事件不确定性高,事件决策主体对事件的演变趋势所知甚少,加之没有先例可循,因此给应急决策带来困难。这类事件的典型代表是2008年年

初我国南方地区发生的低温雨雪冰冻灾害。

II类突发事件罕见性低而不确定性高。这类突发事件虽然不确定性高,使得决策主体对其演变趋势把握不准,但由于发生频次比较高,人类对其发生、发展规律有一定认识,且有先前的处置经验可供借鉴,因此,这类突发事件的应急处置难度低于第一类突发事件的应急处置难度。这类事件的典型代表是一些频发的自然灾害,如南方地区每年的水灾。

III类突发事件罕见性高但不确定性低。这类突发事件发生时,由于没有前兆,且无以往经验可供借鉴,因此会使决策主体感到无所适从。但由于这类事件不确定性低,使得决策主体很容易识别出其发生、发展规律,进而探寻出应对策略,因此,经过短期调整后,当决策主体对事件的认识进一步深入时,事件就会得到有效处置。

IV类突发事件罕见性低且不确定低。这类突发事件由于发生频次较高,且不确定性又低,因此,处置难度不高。典型代表是煤矿企业发生的瓦斯爆炸事件。

(四) 突发事件的危害

首先,突发事件对社会和个人具有严重危害性。

突发事件的后果往往是很严重的,初步表现为人群的恐慌,直接导致的后果是人员伤亡、经济损失,更为深远而严重的影响则是人群的心理恐慌和社会的动荡。遇难者的家属会长时间沉浸于悲痛之中,受伤人群及其家属则会长时间地被恐惧包围,这种危害是无形中的。受伤人群及其家属以及遇难者家属都会对社会、对政府产生一种不信任感,从而导致社会的动荡不安。如果是有毒物质的扩散,则在事发后几年、甚至几十年,上百年内都会对周边地区的人群造成代代相传的不可抗拒的伤害,社会因此造成的经济、人力以及物力损失则是不可估量的。

其次，突发事件本身具有不规则性。

突发事件可以分为有规则可循和无规则可循两种。比如地震，虽然发生相当突然，但其自身也存在一定的规则——地震过后会有余震，并常伴有暴风骤雨；再比如大型病毒性流行感冒，暴发后势头很猛，波及范围扩散迅速，但人们都知道这种流行感冒的易感人群是老人、孩子以及体弱多病者，如果这个群体能提前接种疫苗，则在一定程度上也是可以避免感染的。上述两类突发事件均属有规则可循的类别，总的来说，已经形成普及知识的事件都有一定的规则性，或者说人们多多少少会对这类事件有一定的知识储备，不会完全束手无策。而像恐怖袭击这类人为突发事件，似乎就没有规则可循，或许人员伤亡是其仅有的一个规则。

再次，突发事件会引来广泛的舆论关注。

突发事件发生后，往往会成为社会乃至全世界舆论关注的焦点。有些舆论会将矛头指向政府——指责其工作人员办事不力，甚至将事态提到此国家忽视人权问题的政治高度。一旦这类舆论形成，政府和国家的形象就会受到严重的破坏，并给当时不在场的其他人传递并不正确的信息，使人们一提及此政府或国家就会将突发事件和不安全的社会环境联系在一起。有些舆论是善意的，是为政府提意见，使其更好地改善和发展；但有些舆论则纯属恶意造谣，旨在破坏安定、扰乱人心，甚至挑起战事。突发事件引起的舆论关注及其对社会、国家形象造成的损坏会被载入历史、刻在人们心中，难以抹去。

二、应对与处理突发事件的原则和程序

突发事件具有突如其来的偶发性、意想不到的突变性、琢磨不透的复杂性和不可估量的危害性等特点。处置突发事件必须迅速、及时，

尽最大努力控制局势，挽回影响；如果处置不当，就会使局面失控、事件升级，导致灾难性后果的出现。因此，制定反应迅速、正确有效的处置程序，明确妥善应对、化险为夷的基本原则，避免紧急情况下的盲目性和随意性，防止突发事件处置中的人员重复和缺位现象，显得尤为重要。

（一）应对突发事件的基本原则

国务院发布的《国家突发公共事件总体应急预案》明确了处理公共突发事件的基本原则，即把保障公众健康和生命财产安全作为首要任务，最大程度地减少突发公共事件及其造成的人员伤亡和危害。

基本原则的核心突出体现了以人为本的理念，体现了党和国家对最广大人民根本利益的关注，这个原则可谓是处理公共突发事件的核心原则。在实际处理突发事件的过程中，领导干部还需要掌握以下六个基本原则。

第一，应急效率原则。

突发公共事件具有突发性、紧急性、破坏性等基本特点，因此要求行政主体必须积极作为，迅速行动，主动采取高效、迅捷的措施来排除危险，否则难以达到应对紧急危险的目的。汶川大地震再一次提醒人们，对于像地震这样的重大自然灾害，发生后的48小时，是最佳的应对时机。如果这个时间内受灾人员见不到救援人员的身影，灾区将会陷入混乱，而受灾人员也将陷入绝望。2009年年底海地发生大地震，当地政府因为缺乏相应的应急机制和能力，导致海地首都太子港城陷入一片混乱，暴发多起抢劫、强奸等社会安全事件。

第二，协同作战原则。

突发事件的综合性，要求处置手段必须突出一个“合”字。任何一起突发事件都会涉及社会的多领域、多层面，如交通、通信、消防、

救援、食品与物资供应、医疗服务以及军队、武装警察等。突发事件发生后，只有在领导干部的统一领导下，各相关部门协同配合，才能及时形成和贯彻科学的决策，迅速解决问题。为此，突发事件的处置必须由领导干部统一指挥，有关部门密切配合，要站在维护社会稳定的高度，从全局出发，克服狭隘的部门主义和小集团利益，优化整合各种社会资源，发挥整体功效，最大程度地减少损失。

第三，信息公开原则。

确立信息公开原则，其原因在于信息公开是确保行政紧急权力正当行使的基本条件，是防止行政紧急权力滥用的最好手段，同时还可以防止应对突发事件工作的形势因谣言的产生和散播而恶化。谣言止于智者，其前提是公共突发事件相关的利害信息要及时公开。有效进行信息的发布、引导和批驳，尊重公众的知情权，把群众欲知、想知、应知的信息及时、准确、完整地告知群众，既可以矫正视听，避免信息传递失真，又可以提高政府公信力，同时也是为下一步动员社会的人力、物力投入到突发事件的应对中来作准备。

第四，科学应对原则。

预防灾害应充分体现科学原则，处置危机应重视专家的直接参与，请专家参与评估，专家应第一时间到位，协同应急队伍。动员社会力量，正确地配置社会有限的资源。在很多安全事故中，由于应急处置措施不科学，造成损失扩大的案例并不少见。

科学应对，不单指领导干部，同样也要考虑到所动员的社会力量的科学素养。应对突发事件，是全体社会成员共同肩负的一项任务，政府在其中当然要负主要责任，但更需要每位公民积极、广泛的参与。因此，要实现政府应急向全面应急的转变，就不能不确立社会动员的意识。而要求社会动员，最佳选择是动员社会上的专业人士共同来应对。

第五，合法应对原则。

现代社会是法治社会，依法办事是对领导干部的基本要求。应对突发事件需要特事特办，但不能背离依法治国的原则，而且在一些涉外突发事件的处置上，由于各国法律不尽相同，还有很多事件牵连着政治、经济、宗教和外交等各个方面，处置起来就更要小心谨慎。总之，只有依法办事，才更有利于问题的解决。

第六，比例原则。

所谓比例原则，是指行政机关在行政行为中，应当全面权衡有关的公共利益和个人利益，采取对公民权益造成限制或者损害最小的行政行为，并且使行政行为造成的损害与所追求的行政目的相适应。它包括三个层面的具体内容：（1）行政机关所实施的行政行为对行政职能的适当性。（2）行政机关实施行政行为的必要性。在众多能够达成行政目的的手段中，限制、干预公民权利是行政机关最后的、迫不得已的选择。（3）行政机关对公民权利的限制、干预与预期的社会公共利益的比例性（均衡）相称。

（二）处理突发事件的一般程序

由于突发事件所处的具体环境和条件不同，每一事件的特殊矛盾、规模、程度、性质和后果不同，卷入事件的群众情况不同，因而处置的办法和程序也就各异。但是，无论其状况如何，一般来说，都要经过以下六个程序，每一个程序又各有一些需要注意的事项和处置策略。

第一，迅速控制事态。

突发事件发生后，领导干部迅速控制事态是处置事件的第一步。事件的突发性，要求处置工作必须突出一个“快”字。快速出动是把突发事件控制在最小范围、消灭在萌芽状态的重要保证。要快速发现、快速报告，快速出动、快速到位，快速展开、快速介入，以便抓住先机，